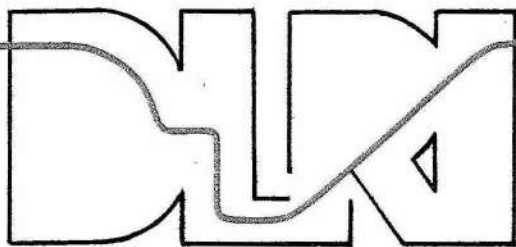
Giornale di

n. 6, anno II, 1980

DIRITTO del LAVORO *e di* RELAZIONI INDUSTRIALI

diretto da Gino Giugni

In questo numero

FRANCO ANGELI EDITORE – V.le Monza 106 - 20127 Milano - sped. abb. post. gr. 4°/70

SINDACATO E REFERENDUM

di Ernesto Bettinelli

1. Esiste un nesso logico e storico tra referendum e sindacato? La prima impressione è che si tratti di due fenomeni, se non l'uno estraneo all'altro, certamente non contigui, a meno che si voglia — dopo tutta una serie di mediazioni — tradurre la parola « sindacato » con « lavoratori » o, ancora più puntualmente, con « lavoratori-cittadini », in modo che sia possibile trarne suggestioni precise.

La sequenza referendum-lavoratori-cittadini può, in effetti, essere significante, evocare, cioé, esigenze ed orientamenti: l'esigenza, ad esempio, di un maggiore potere diretto di indirizzo e di controllo nella fabbrica e nella città; l'orientamento, quindi, a impostare diversamente, a modificare, se si vuole, le relazioni all'interno della fabbrica e nelle stesse organizzazioni che istituzionalmente rappresentano i lavoratori.

È proprio in una tale prospettiva, affrontando i ricorrenti temi della democrazia sindacale, della crisi del sindacato o, più specificamente, della partecipazione al suo interno, che da taluni ambienti sindacali si è dimostrato interesse per il referendum, considerato, più che un istituto tipico, come possibile nuovo metodo di decisione da sperimentare in qualche modo, anche se non sono ancora suffi-

* Ernesto Bettinelli è assistente ordinario di diritto costituzionale nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pavia. Il presente saggio riproduce con poche variazioni e con l'aggiunta delle note il testo di una relazione a un convegno, svoltos ia Roma il 14-15.3.1980 sul tema « Conflitti sociali, democrazia sindacale, referendum ». L'autore di questo contributo intendeva (e intende) offrire semplicemente qualche spunto di riflessione e, se è consentito, di provocazione su un argomento che fino ad oggi è stato affrontato, soprattutto in sede scientifica, quasi *en passant*, ma che forse è destinato, anche per le sue implicazioni politiche ed istituzionali, a suscitare un meno distratto interesse e più ampi approfondimenti.

cientemente chiare le idee quanto all'ambito della sua applicazione [1].

D'altra parte è pur vero che il referendum è richiamato addirittura dallo statuto dei lavoratori, proprio laddove esso precisa il ruolo delle loro organizzazioni nei conflitti sindacali e in fabbrica. È dunque indispensabile, preliminarmente, rivolgere l'attenzione alla relativa previsione normativa, al fine di verificare se esiste — e se può esistere — un filo che leghi il referendum di cui all'art. 21 st. lav. con il referendum *generico* di cui oggi si affaccia la positiva utilizzazione tra i lavoratori.

2. L'art. 21 st. lav. testualmente afferma che « il datore di lavoro deve consentire *nell'ambito aziendale* lo svolgimento, fuori dell'orario di lavoro, di referendum sia generali che per categoria su *materie inerenti all'attività sindacale* indetti da *tutte le rappresentanze sindacali aziendali* tra i lavoratori, con diritto di partecipazione di tutti i lavoratori appartenenti all'unità produttiva e alla categoria particolarmente interessata. Ulteriori modalità per lo svolgimento del referendum possono essere stabilite dai contratti collettivi di lavoro anche aziendali ».

Già a una prima lettura della disposizione, pur isolatamente considerata, si può pervenire a una conclusione generale: questo referendum non può essere classificato a pieno titolo come istituto di democrazia *diretta*, nel momento in cui la sua indizione è subordinata a una decisione addirittura unanime delle rsa che rappresentano in qualche misura le organizzazioni sindacali nell'azienda; non è pertanto ammesso il ricorso al referendum su iniziativa nè di una frazione determinata di lavoratori, nè di una frazione di delegati. Se solitamente il referendum ha tra le sue caratteristiche funzionali quella di porsi come strumento di garanzia delle minoranze [2], in

[1] Si vedano gli articoli di Pozzar, « Sindacalismo cristiano e referendum », *Il Popolo*, 4.4.1979; Manghi, « Le teste devono contare anche in fabbrica? », *Avanti!*, 4.4.1979; Craveri, « Referendum come strumento per crescere rafforzando la democrazia sindacale », *Avanti!*, 18.4.1979. La favorevole considerazione nei confronti del referendum manifestata da questi esponenti sindacali trae occasione dal dibattito sul problema dell'autoregolamentazione dello sciopero nei pubblici servizi; dibattito a sua volta conseguente alla nota vicenda della lunga agitazione del personale di bordo dell'Alitalia.

[2] Che questo sia uno dei connotati fondamentali del referendum è riconosciuto dalla prevalente dottrina costituzionalista. Sul punto cfr., in particolare, Fois, *Il referendum come contropotere e garanzia del sistema costituzionale italiano*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Bompiani, Milano, 1978, p. 134 ss.; Bettinelli, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*,

questo caso esso ubbidisce a una logica assai diversa, se non opposta. È infatti abbastanza chiaro come le votazioni contemplate nell'art. 21 st. lav. possono essere utilizzate sostanzialmente o in *funzione plebiscitaria* (ad es., per ottenere una convalida degli indirizzi elaborati o adottati dagli organi sindacali per l'apertura o il proseguimento di una vertenza con il datore di lavoro e, quindi, per esercitare nei suoi confronti più forti pressioni), oppure in *funzione arbitrale* (ad es., nel caso di disaccordo non altrimenti componibile tra le rsa). Questi rilievi trovano una conferma anche guardando al contenuto tendenzialmente ristretto del referendum che deve concernere « materie inerenti all'attività sindacale » e non, più estesamente, « materie *di interesse* sindacale e del lavoro », come è invece previsto dall'art. 20 per le assemblee.

E, proprio confrontando, da un punto di vista formale e metodologico, oltreché contenutistico, il diritto dei lavoratori di riunirsi in assemblea e la « possibilità » per gli stessi di esprimersi attraverso referendum (entrambi gli istituti essendo una estrinsecazione del più ampio diritto di svolgere nell'unità produttiva attività sindacale) si possono ricavare altri dati sulla sua collocazione nello stesso statuto.

Unanimemente, i commentatori hanno sottolineato il più ampio favore che il legislatore ha manifestato nei confronti dell'assemblea piuttosto che verso il referendum. Infatti, oltre alle differenze già esaminate, il diritto di assemblea è imputato direttamente ai lavoratori, la sua indizione può avvenire anche ad opera di una sola rsa (cioè ad opera di minoranze), le assemblee — pur entro precisi limiti — si possono svolgere anche durante l'orario di lavoro. Per il referendum, invece, si stabilisce che esso debba effettuarsi fuori dell'orario di lavoro e, come si è già visto, è indispensabile l'intesa tra

in *Scritti in onore di C. Mortati*, III, Giuffrè, Milano, 1977, p. 128 (con altre indicazioni bibliografiche in nota). Ha dunque ragione Simi quando, a proposito dell'applicabilità dell'art. 21 st. lav., rileva che « il monopolio legale del referendum così contraddice alla intima natura di questo istituto e si converte in un sacrificio del diritto e delle libertà del singolo, il quale può solo partecipare al referendum da altri indetto, ma non può provocarne giuridicamente la attuazione se anche si unisca a gruppi maggioritari di interessati... Sul piano della interpretazione non può che prendersi atto che la legge istituisce un monopolio legale a favore delle rappresentanze sindacale aziendali, previste dall'art. 19, per quanto attiene all'assemblea e soprattutto per quanto attiene al referendum, di guisa che essi da strumento di democrazia diretta si trasformano sempre, dal punto di vista giuridico, in *instrumentum regni* » (Simi, « Istituti di democrazia diretta nell'azienda e monopolio sindacale », *BspdITS*, 1971, 50-51).

tutte le rsa, a ciascuna delle quali è pertanto implicitamente riconosciuto un potere di veto. L'unico diritto riconosciuto ai lavoratori in quanto tali — o perché appartenenti a una categoria o perché semplicemente occupati nell'unità produttiva: a seconda dell'estensione del referendum — è quello di partecipare alle votazioni e quindi di essere convocati alle urne. (È cioé vietata qualsiasi discriminazione di tipo politico o sindacale: non potrebbero essere esclusi dalle consultazioni singoli lavoratori in quanto non iscritti ai sindacati di cui le rsa sono espressione o in quanto aderenti a sindacati minoritari o poco graditi).[3]

Bastano dunque queste poche annotazioni per convenire sulla marginalità del referendum nello statuto, tanto che qualcuno ha potuto osservare che il legislatore ha svuotato l'istituto di effettività [4]. Del resto, in sede di lavori preparatori, nel disinteresse quasi generale [5] ci fu chi si lamentò, come l'on. Naldini del Psiup, della sua improbabile operatività [6] e chi, come l'on. Corti del Psu, reclamò l'esperibilità del referendum anche laddove non esistessero organizzazioni sindacali [7].

In definitiva, un istituto morto prima ancora di nascere. Ciono-

[3] Si vedano in genere le voci relative all'art. 21 st. lav. in Freni, Giugni, *Lo Statuto dei lavoratori*, Giuffré, Milano, 1971, p. 98; Ghezzi, *Commento all'art. 21*, in Ghezzi, Mancini, Montuschi, Romagnoli, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, in *Commentario al codice civile* (a cura di Scialoja e Branca), Zanichelli, Bologna-Roma, 1972, pp. 368-369; Assanti, *Commento all'art. 21*, in Assanti, Pera, *Commento allo Statuto dei lavoratori*, Cedam, Padova, 1972, p. 270 ss.; Perone, *Commento all'art. 21*, in *Commentario dello Statuto dei lavoratori* (diretto da U. Prosperetti), II, Giuffré, Milano, 1975, p. 730 ss.; Veneto, *Commento all'art. 21*, in *Lo Statuto dei lavoratori. Commentario* (diretto da G. Giugni), Giuffré, Milano, 1979, p. 370 ss.

[4] Così Perone, *Commento all'art. 21...*, p. 735.

[5] Nella relazione finale della Commissione consultiva per lo statuto dei lavoratori non compare alcun accenno all'istituto del referendum nell'azienda (cfr. « Storia interna dello Statuto dei lavoratori », *PD*, 1970, p. 322 ss.); mentre nella relazione del ddl presentato dal Ministro Brodolini si sottolinea soprattutto la « delicatezza » del ricorso a questo « meccanismo di consultazione » (di cui all'art. 13 del progetto), tale da giustificare, per il suo svolgimento, la richiesta unanime di tutte le rappresentanze (ddl e relazione citati sono pubblicati nell'*Appendice* a Freni, Giugni, *Lo Statuto dei lavoratori...*, p. 180).

[6] Al Senato, nella seduta dell'11.12.1969. La parte del suo intervento relativa al referendum è riportata da Perone, *Commento all'art. 21...* p. 731, nt. 1.

[7] Alla Camera dei deputati, nella seduta del 13.5.1970. Cfr., « La discussione generale alla Camera dei Deputati sui disegni di legge relativi allo 'Statuto dei diritti dei lavoratori' », *RGL*, 1970, p. 295 ss. e « La discussione generale al Senato sui disegni di legge relativi allo 'Statuto dei diritti dei lavoratori' », *ivi*, p. 105 ss.

nostante, a mio avviso, pare utile tentare egualmente di indagare sulle ragioni di questa « strana » operazione compiuta dal legislatore di introdurre in piena consapevolezza un ramo secco nello statuto.

Vari autori, in verità, pur convenendo sulla marginalità o, quanto meno, sulla scarsa potenzialità, dell'art. 21, hanno comunque tentato di salvare il referendum come possibile strumento di consultazione nello stesso ambito dell'assemblea. Richiamandosi all'art. 1 (che garantisce la libertà di opinione per il singolo lavoratore nell'azienda) e all'art. 14 (che riconosce il diritto di associazione e di attività sindacale, compresa quindi la possibilità di consultare i lavoratori su problemi di comune interesse) dello statuto e sorretti da una affermazione del Ministro del lavoro Donat Cattin che, alla Camera, proprio nelle ultime battute della discussione della legge, ebbe a precisare che « il referendum così come è impostato nello statuto non vieta altre diverse forme di referendum » [8], questi autori sostengono che, al di là appunto dell'istituto di cui all'art. 21 st. lav., « anche altre forme di referendum possono essere promosse ed altri tipi di consultazioni o votazioni possono svolgersi nell'azienda, sia durante l'orario di lavoro che fuori di esso » [9].

Questa opinione, laddove si riferisce ad « altre forme di referendum », non mi pare fondata, nè sul piano dell'argomentare logico-sistematico, nè sul piano delle premesse storiche e politiche che comunemente accompagnano l'interpretazione dei vari istituti e delle garanzie previste nello statuto.

Motivo queste mie convinzioni prospettando un caso. Nel corso di un'assemblea, riguardante la generalità dei lavoratori, convocata dalle rsa congiuntamente — ai sensi dell'art. 20 st. lav. — alcuni partecipanti chiedono che una determinata questione inerente all'attività sindacale venga decisa, anziché secondo le procedure consuete (per alzata di mano tra i presenti), con il metodo del referendum

[8] Cfr., « La discussione generale alla Camera... », p. 331. Anche nella relazione introduttiva al ddl del Ministro Brodolini si afferma che, oltre a quanto previsto dalla legge, « possono essere indetti referendum in altre forme » (*Appendice* a Freni, Giugni, *Lo Statuto dei lavoratori...*, p. 180).

[9] Così, tra gli altri, Ghezzi, *Commento all'art. 21...*, p. 368 e Assanti, *Commento all'art. 21...*, p. 271, per la quale « è certo che l'art. 1 e l'art. 14 autorizzano lo svolgimento di ogni altra consultazione nella sfera dell'unità produttiva ». Secondo questa interpretazione la *ratio* della norma si ridurrebbe semplicemente alla precostituzione di « salvaguardie » per il datore di lavoro: solo se il referendum si svolge fuori dell'orario di lavoro e se è indetto congiuntamente e unanimemente dalle rsa egli è tenuto a favorire tutti i servizi indispensabili per l'espletamento delle operazioni elettorali.

(che non può essere confuso con la procedura di voto a scrutinio segreto: richiedendo — tra le altre garanzie di cui l'istituto deve essere circondato — una puntuale e personale convocazione di tutti gli aventi diritto al voto e non solo dei presenti). Una simile proposta, messa ai voti, ottiene l'adesione della maggioranza dei presenti, ma una rsa si oppone invocando proprio l'art. 21 st.lav. che, appunto, subordina l'espletamento di un referendum alla sua indizione da parte di *tutte* le rsa.

Sulla legittimità di questa presa di posizione non parrebbe corretto eccepire distinguendo tra *referendum atipici* (magari chiamandoli consultazioni a scrutinio segreto) che si svolgono in assemblea e *referendum tipici* (quelli che si svolgono nei modi contemplati dall'art. 21), e non tanto e soltanto per evidenti ragioni formali. ma per ragioni sostanziali: proprio quelle addotte dai giuslavoristi che hanno annotato l'art. 21 st. lav. Non si è forse sottolineato che la « prudenza » con cui il referendum è stato quivi accolto deriva dalle difficoltà di scorgervi « una potenzialità ad essere usato in favore dell'instaurazione di rapporti di partecipazione e di confronto tra sindacato e base lavoratrice e che al contrario sembra perpetuare, per la sua stessa struttura, l'elemento tradizionale della separazione, nel momento delle decisioni, tra sindacato e lavoratori »? [10] E, alla stessa stregua, non si è forse a più riprese insistito, anche giustificandola, sull'egemonia esercitata dalle rsa nell'organizzazione sindacale dell'azienda, sull'esigenza unitaria che deve prevalere tra i lavoratori e che lo statuto nella sua *ratio* asseconda, al fine di rendere più probabile e quindi effettivo l'esercizio dei diritti individuali, ma soprattutto collettivi, riconosciuti ai lavoratori nell'azienda? [11] E, in questo contesto, non è poi, forse, stata esaltata, contrapponendola al referendum, l'assemblea come « momento in cui gli impulsi alla partecipazione provenienti dai lavoratori si unificano mediante il dibattito e il confronto tra le varie linee sindacali »? [12]

Dunque la distinzione tra referendum tipico e referendum atipici non può reggere, a meno che per referendum atipico non si voglia intendere — ma non sarebbe esatto — una semplice votazione a scrutinio segreto [13].

[10] Ghezzi. *Commento all'art. 21...*, p. 372.

[11] Sulla difficile conciliabilità tra criteri di « astratta democraticità » ed esigenza di salvaguardare « le tendenze unitarie affiorate tra le organizzazioni sindacali e che il legislatore ha inteso in tutti i modi favorire », cfr. Freni. Giugni. *Lo Statuto dei lavoratori...*, p. 98.

[12] Veneto. *Commento all'art. 21...*, p. 371.

[13] Come sembra, ad esempio, nell'articolo di Manghi, « Le teste devono... ».

Tirando le fila del discorso sulla presenza dell'art. 21 nello statuto, si deve, a mio avviso, pervenire a una constatazione un po' brutale: si tratta di una norma suicida, il cui intento non è — come dai più si sostiene — di ampliare o specificare in favore dei lavoratori poteri già implicitamente contenuti negli artt. 1 e 14 st. lav.; bensì proprio il contrario, e cioè: porre un limite a loro possibili interpretazioni estensive. In ultima analisi: prevenire eventuali tentativi di trasformare le assemblee (generali o per categoria) da luogo in cui i lavoratori dibattono, divergono, ma in direzione di sbocchi unitari, a luogo in cui le esigenze di confronto e di mediazione cedono il passo a tentazioni di rottura, come inevitabilmente succede quando la composizione tra orientamenti divergenti è affidata al metodo del referendum (e può essere in questo senso indicativo come, al di là di pur plausibili spiegazioni pratiche, lo stesso voto per scrutinio segreto trovi nelle assemblee rara accoglienza).

A ulteriore prova della scarsa propensione nei confronti dell'istituto di cui all'art. 21 st. lav. valga il rilievo storico che fino ad oggi nei contratti collettivi di lavoro è assente qualsiasi regolamentazione delle modalità per lo svolgimento del referendum, nonostante il rinvio ad essi, previsto nel c. 2 della disposizione appena menzionata [14].

3. Che le ragioni dell'unità tra i lavoratori — almeno in questa prima fase della storia sindacale, a partire dal 1970 — abbiano prevalso sulle ragioni della democrazia tra gli stessi (sul presupposto che riconosco storicamente verificato che di fronte alla controparte padronale anche la sola apparenza di unità e, quindi, di rappresentatività del sindacato costituisce elemento sovente decisivo di potere contrattuale, mentre la proceduralizzazione dei conflitti tra i lavoratori rischia di indebolire gravemente l'azione dei sindacati) lo si può dimostrare proprio in riferimento all'uso del referendum nell'azienda, rievocando un episodio — forse l'unico di cui si abbia notizia — molto emblematico e che è stato oggetto di controversia davanti alla magistratura [15], e riflettendo su di esso.

Ecco i fatti: teatro della vicenda è un'azienda tessile di medie dimensioni (circa 200 gli operai occupati) di Gaglianico (in provincia di Vercelli). Siamo nel 1972, è in corso una vertenza, aperta dagli organismi sindacali della fabbrica e volta ad ottenere migliora-

[14] La circostanza è segnalata da tutti i commentatori dell'art. 21 st. lav., già menzionati.

[15] T. Biella, 16.5.1973, *FI*, 1973, I, p. 2608 ss.

menti retributivi per i dipendenti. Tra le parti si viene a creare una situazione di stallo, le controproposte dell'impresa vengono rigettate dai delegati di reparto che minacciano uno sciopero a breve scadenza. A questo punto, nel tentativo di superare l'ostacolo, uno dei titolari della medesima impresa assume l'iniziativa di convocare una riunione tra gli operai per esporre loro le ragioni della ditta, affermando, tra l'altro, che la diminuzione della produzione conseguente all'eventuale sciopero avrebbe costretto la fabbrica a chiudere, stante la precarietà delle sue condizioni economiche e finanziarie. Quindi invita gli operai ad esprimersi in prima persona sullo sciopero per alzata di mano. Di fronte all'obiezione della mancanza di segretezza di una simile consultazione, egli propone un referendum tra gli stessi operai sull'alternativa « scioperare »-« lavorare ». L'assemblea si dichiara d'accordo; viene costituito un seggio presieduto addirittura da un notaio e composto anche, in qualità di scrutatori, dai rappresentanti interni dei sindacati (Cgil e Cisl). Le modalità di voto adottate sono ineccepibili: vengono predisposti veri e propri certificati elettorali previa compilazione della lista degli aventi diritto al voto, le schede vengono regolarmente preparate e vidimate. I seggi rimangono aperti fintanto che tutti gli operai, impegnati nei vari turni di lavoro, non abbiano votato. Questi i risultati: su 170 operai in carica (gli 'aventi diritto') partecipano alla votazione in 138, i voti validamente espressi sono 115 così ripartiti: 80 contro lo sciopero e 35 a favore. Lo sciopero, in conseguenza di questo esito, non viene proclamato; le rsa, pertanto, rispettano il responso delle urne. Chi invece contesta, in maniera decisa, lo svolgimento dei fatti è la Filtea-Cgil che, immediatamente, presenta ricorso al pretore contro il « comportamento antisindacale » del datore di lavoro, per il suo « illecito intervento nell'esercizio del diritto di sciopero, per l'attività diretta a limitarlo ».

Il pretore accoglie il ricorso fondando il suo decreto sullo « stato di soggezione psicologica in cui erano stati messi i dipendenti da parte del datore di lavoro ».

Più articolata la successiva sentenza del tribunale, il quale, se da un lato non ha difficoltà ad ammettere che l'istituto del referendum appartiene alla competenza istituzionale delle organizzazioni dei lavoratori (così come in genere tutta l'attività sindacale è ad esse riservata), dall'altro, correttamente, afferma che « non deve necessariamente farsi riferimento ai sindacati *esterni*, essendo sufficiente che l'attività sia riconosciuta nelle aziende alle rsa, costituite ai sensi dell'art. 19 st. lav. ». Inoltre, rileva che non possono essere considerati di per sé illegittimi quei comportamenti del datore di lavoro indi-

rizzati a instaurare « un aperto e franco dialogo non solo con i rappresentanti sindacali interni ed esterni, ma anche con la base delle proprie maestranze » [16]. Queste premesse consentono al tribunale di valutare la fattispecie e di pervenire alle seguenti conclusioni: in ordine all'indizione del referendum, il comportamento del datore di lavoro non può essere ritenuto censurabile, proprio guardando ai fatti come si sono susseguiti e cioé rilevando non solo la non opposizione delle rsa, ma addirittura la loro tacita partecipazione all'indizione del referendum ed alla sua attuazione. In sostanza — anche se nella sentenza non lo si dichiara esplicitamente — il « consenso implicito » dei sindacati interni al referendum equivale per il tribunale ad una indizione (indiretta) da parte degli stessi. Il comportamento del datore di lavoro è in ogni caso censurabile — ai sensi dell'art. 28 st. lav. — sotto altro profilo: egli infatti ha minacciato la chiusura dell'azienda motivando con sue difficoltà economiche e finanziarie, ma non documentandole a sufficienza (e quindi superando i limiti di buona fede), tali da determinare nei lavoratori « pressioni psicologiche incontrollabili ».

Se mi sono diffuso su questo caso — a mio parere risolto con equilibrio dal tribunale —, è proprio per suffragare su di una base empirica quanto avevo già sostenuto in precedenza, e cioè come a volte le ragioni della democrazia tra i lavoratori siano difficilmente conciliabili con le ragioni dell'unità-forza del sindacato. Nella vicenda appena descritta si è infatti potuto constatare come il referendum — pur effettuato con il rispetto di tutte le garanzie formali — abbia prodotto di fatto una frattura — anche se essa non è stata rimarcata — tra strutture sindacali orizzontali e strutture sindacali verticali. È vero che la Filtea-Cgil ha ricorso contro il comportamento del datore di lavoro, ma indirettamente ha anche censurato l'atteggiamento delle rsa. Avvalendosi dell'art. 28 st. lav., il sindacato *esterno* ha rivendicato la sua supremazia nei confronti del sindacato interno, riaffermando la sua posizione di egemonia non solo nei confronti di questo, ma nei confronti degli stessi lavoratori dell'azienda, delegittimando, quindi, la loro volontà di autodeterminazione. Emerge, inoltre, in maniera abbastanza evidente, che il referendum di cui all'art. 21 st. lav. — ove vi fossero le condizioni per praticarlo normalmente — avrebbe come oggetto soprattutto delicate questioni inerenti allo sciopero (ed eventualmente, in connessione con questo, all'approvazione delle piattaforme rivendicative sindacali).

[16] T. Biella, 16.5.1973, *FI*, 1973, I, p. 2610.

4. Non è del resto casuale che la scoperta in alcuni ambienti sindacali del referendum sia contestuale al dibattito sull'autoregolamentazione dello sciopero nel pubblico impiego e, più in generale, alla discussione — che divide i sindacati — sull'ampiezza del ricorso allo sciopero anche nell'industria, sulle stesse modalità per il suo esercizio e sulla sua gestione [17].

È certamente un grande e difficile dibattito, in merito al quale non intendo pronunciarmi, ma è chiaro come esso coinvolga in pieno il più vasto tema della democrazia nel sindacato e di una maggiore partecipazione dei suoi iscritti alle sue decisioni. E, sotto questo aspetto, occorre avvertire che « democrazia nel sindacato » e « democrazia tra i lavoratori » (nell'unità produttiva) non sono problemi coincidenti, se pure sicuramente interferenti. Una simile distinzione rileva per puntualizzare come l'applicazione del referendum *nel* sindacato non possa trovare il suo epicentro nell'art. 21 st. lav., ma piuttosto nella suggestione di altri modelli e di altre esperienze europee, opportunamente tradotte e adattate per lo « specifico » italiano.

In questa prospettiva l'attenzione non può non rivolgersi a quei paesi in cui vigono precise e vincolanti procedure di consultazione tra i lavoratori iscritti al sindacato per l'indizione degli scioperi, anche se ultimamente si è manifestata una tendenza al ridimensionamento di tali procedure in direzione di un rafforzamento dei poteri degli esecutivi dei sindacati stessi [18]. Mi riferisco, in particolare, a Svezia e Germania occidentale.

Prendendo brevemente in considerazione solo quest'ultimo paese, è noto come gli statuti dei singoli sindacati contemplino votazioni per referendum tra tutti gli aderenti per deliberare l'astensione collettiva dal lavoro (non, però, altre forme di azione sindacale). In genere, perché una simile decisione in favore dello sciopero sia valida, è richiesto non solo un *quorum* di partecipazione (il 50% degli iscritti al sindacato), ma anche una maggioranza qualificata (in taluni casi del 75%).

Prima di esprimersi sulla *democraticità* di un simile metodo, è opportuno ricordare il contesto istituzionale in cui esso si inserisce, per cui a un regime di *protezione* della soggettività e dei poteri delle

[17] Per una ricerca bibliografica (relativa agli interventi comparsi su riviste non giuridiche) si rinvia alla voce « Sindacato e sciopero », *Bollettino di attualità costituzionale*, a cura dell'Istituto di diritto pubblico della facoltà di Giurisprudenza, Università Pavia, vari numeri a partire dal 1977.

[18] Come sta avvenendo nella Repubblica federale tedesca. A tale proposito cfr. Ramm, *Il conflitto di lavoro nella Rft*, Isedi, Milano, 1978, p. 158 ss. Da questa opera ricavo le notizie di cui *infra* nel testo.

organizzazioni sindacali ufficiali corrisponde un regime di *sottoprotezione* dell'autonomia dei lavoratori non inquadrati. È significativo che in Germania le astensioni collettive dal lavoro *non sindacali* siano giudicate — per costante giurisprudenza della Corte federale del lavoro — illecite, anche se proclamate con l'osservanza dei termini di preavviso previsti dal contratto di lavoro, per cui lo sciopero c.d. selvaggio può costituire una causa di risoluzione del contratto stesso.

Siamo dunque in un sistema nel quale la dittatura (e non egemonia) dei sindacati ufficiali ha come contrappeso una non lieve limitazione del diritto di sciopero che, di fatto, non può configurarsi — come in Italia — quale diritto individuale esercitato in forma collettiva (non necessariamente predeterminata) e che quindi non rappresenta una garanzia a disposizione anche di minoranze non organizzate di lavoratori.

L'importazione del referendum negli ordinamenti interni dei sindacati italiani e della stessa federazione Cgil-Cisl-Uil [19], allo scopo di rendere più partecipata e più democratica la decisione sulla proclamazione degli scioperi, sulle modalità del loro svolgimento, sulla loro concreta gestione, potrebbe incidere sul contenuto del diritto di cui all'art. 40 della Costituzione? Certamente no. È evidente che nel nostro sistema costituzionale consultazioni, quali quelle appena menzionate in vigore in Germania, non potrebbero essere giuridicamente vincolanti neppure nei confronti dei lavoratori che vi avessero partecipato e che, per ipotesi, si fossero pronunciati contro l'indizione di uno sciopero. La libertà di esercizio di questo diritto rimarrebbe

[19] Pozzar, « Sindacalismo cristiano... ». ricorda come il referendum sindacale abbia rappresentato per anni « il cavallo di battaglia » della corrente sindacale cristiana, anche prima della scissione del 1948. Infatti nella mozione presentata da tale corrente al I congresso della Cgil si affermava: « in ogni caso lo sciopero, poiché coinvolge gli interessi di tutti i lavoratori della categoria, potrà essere proclamato soltanto con deliberazione degli stessi mediante referendum nei casi di agitazioni riguardanti larghi complessi produttivi o di movimenti che superino la portata locale ». È anche opportuno ricordare come nella seduta del 4.12.1951 fu dal governo — per iniziativa del Ministro del lavoro Rubinacci — presentato alla Camera dei deputati un ddl (Disciplina giuridica dei rapporti di lavoro, doc. n. 2380) che contemplava (all'art. 13) un referendum facoltativo (richiesto alle organizzazioni sindacali ad opera di almeno un decimo dei lavoratori « interessati alla risoluzione della controversia in atto ») per la cessazione dello sciopero o per il deferimento della controversia alla decisione arbitrale. Non si ritenne invece di accogliere il referendum preventivo (per la convalida della decisione relativa alla proclamazione di uno sciopero) in quanto considerato in contraddizione con la libertà e volontarietà della partecipazione allo sciopero stesso da parte dei singoli lavoratori (così nella relazione al ddl, pubblicato in *RGL*, 1951, I, p. 292).

intatta, le minoranze non potrebbero subire pregiudizio alcuno sul piano del suo riconoscimento formale. Del resto, anche nella recente storia sindacale francese, quando si sono tenuti referendum soprattutto locali, in ambito aziendale e di categoria (peraltro aperti anche ai lavoratori non iscritti al sindacato) è accaduto, quasi sempre, che le decisioni di maggioranza avverse a un determinato sciopero fossero regolarmente disattese da parte dei lavoratori dissenzienti [20].

In definitiva, referendum sindacali aventi come oggetto la conduzione delle vertenze di lavoro, indetti in *forma aperta* (chiamando cioè alle urne anche i lavoratori non aderenti al sindacato) o *in forma chiusa* (escludendo invece questi ultimi dalle votazioni) produrrebbero sul piano formale (esterno ed interno al sindacato) questi effetti: un'indicazione di comportamento solo orientativa per i lavoratori interessati, ma, nel contempo, vincolante per il sindacato, che si troverebbe pertanto costretto ad assumere una posizione rigida nella conduzione delle vertenze di lavoro.

Sul piano sostanziale la « proceduralizzazione » — attraverso referendum — delle decisioni attinenti la questione-sciopero (intesa nel senso più largo) segnerebbe, tuttavia, una trasformazione non di poco conto della funzione di rappresentazione generale della situazione — più forse che degli interessi — della classe operaia nel nostro paese; funzione che — sia pure con inevitabili oscillazioni — i sindacati hanno fino ad oggi svolto, perlomeno a partire dagli anni '70. Con questo appunto intendo mettere in risalto come le organizzazioni sindacali, titolari degli importanti poteri loro conferiti dallo statuto, per la difesa dei diritti individuali e collettivi dei lavoratori, si siano trovate nella condizione di esercitarli al di là della loro specifica rappresentatività, sia nelle unità produttive, sia complessivamente nella società politica e civile. Insomma con immagine figurata si potrebbe

[20] Consultazioni referendarie in ambito aziendale e categoriale sono da qualche tempo frequenti anche in Inghilterra. Nell'autunno del 1979 i lavoratori della *British Leyland* a grande maggioranza hanno approvato contro le indicazioni delle organizzazioni sindacali il piano di ristrutturazione proposto dall'azienda, nonostante esso comportasse il licenziamento di 25.000 dipendenti (cfr. Turone, « Referendum e ruolo del sindacato », *Il Messaggero*, 4.11.1979). Presso la stessa industria, nel febbraio 1980, i lavoratori si sono ribellati ancora una volta ai sindacati esprimendosi (sedicimila voti contro mille) avverso la decisione delle *Unions* di scioperare per protesta in seguito al licenziamento di un sindacalista (cfr. Filo della Torre, « La Leyland non sciopera per l'operaio licenziato », *La Repubblica*, 21.2.1980; Id., « Fra Trade Unions e operai è la crisi », *ivi*, 26.2.1980).

dire che, fino ad oggi, per entrare sotto l'ombrello dei sindacati non si è dovuto da parte dei lavoratori esibire la tessera... [21].

Mi riferisco, in particolare, alla disponibilità dei sindacati — dei loro organismi locali — a ricorrere ai sensi dell'art. 28 st. lav. per la salvaguardia delle libertà e delle attività sindacali, nonché del diritto di sciopero, anche quando la loro violazione o il loro misconoscimento ad opera del datore di lavoro arrechi pregiudizio a lavoratori singoli o a gruppi di lavoratori non collegati direttamente con il sindacato o le sue rappresentanze nell'azienda o addirittura critici verso di esse. La recente vicenda del liceziamento dei 61 operai della Fiat e l'atteggiamento assunto in tale occasione dai sindacati è sotto questo aspetto esemplare [22].

Mi chiedo se, nel momento in cui — proprio per l'introduzione del referendum nel sindacato quale metodo decisionale per la conduzione delle vertenze di lavoro — anche nel nostro paese si venisse di fatto a determinare una distinzione formalizzata tra scioperi sindacali e scioperi non sindacali e nell'ipotesi in cui i datori di lavoro adottassero nei confronti dei partecipanti a questi ultimi misure di rappresaglia, l'art. 28 st. lav. potrebbe rimanere per le « associazioni sindacali nazionali » uno strumento non solo politicamente, ma anche giuridicamente esperibile contro il comportamento dei datori di lavoro. Quale legittimazione potrebbero esse vantare davanti al giudice per la tutela dei diritti sindacali delle minoranze « antisindacali »?

A me pare che si perverrebbe a una situazione di non trascurabile depotenziamento dell'efficacia e della stessa effettività dell'art. 28 st. lav. e, conseguentemente, di minor tutela dei diritti di aree di lavoratori. E ciò significa il rischio di ulteriori fratture difficilmente componibili tra lavoratori protetti, perché iscritti al sindacato, e lavoratori sottoprotetti, in quanto — come si diceva nel '68 — « cani sciolti senza collare ». L'ombrello dei sindacati, allora, si ridurrebbe sensibilmente e con esso il ruolo di egemonia fin qui esercitato dai medesimi e che proprio l'art. 28 st. lav. ha in qualche modo istituzionalizzato e rafforzato. Al di là della polemica sull'uso

[21] Sul ruolo che il sindacato deve esercitare anche nei confronti delle frange di lavoratori « meno garantiti » cfr. le considerazioni di Turone, « Referendum e ruolo... ».

[22] Sull'uso dell'art. 28 st. lav. in tale occasione cfr. l'interessante polemica tra F. Mancini (« Quei 61 della Fiat », *La Repubblica*, 31.1.1980) e T. Treu (« Lo Statuto dei lavoratori è troppo vecchio per una fabbrica più difficile e più nuova? », *Il Manifesto*, 1.2.1980) a cui replica ancora F. Mancini (« Le rughe dello Statuto », *La Repubblica*, 7.2.1980).

di questa norma (in particolare se sia alla lunga produttiva una giurisdizionalizzazione troppo diffusa dei conflitti sociali) essa, se la leggiamo — e non mi sembra che si potrebbe procedere diversamente — in euritmia con il c. 2 dell'art. 3 Cost., prova che la funzione storica del sindacato in Italia è (e forse dovrebbe continuare ad essere) — come innanzi affermato — non solo di rappresentanza degli interessi delle classi subalterne, ma, più in generale, di rappresentazione della loro condizione nella prospettiva di una sua trasformazione.

Certo, mi rendo conto come attualmente una simile concezione sia entrata in fase di verifica, come sia cambiato il sindacato in questi 10 anni, contestualmente al mutamento del quadro politico-istituzionale. La primavera del sindacato attore politico, addirittura supplente dell'inerzia e della non rappresentatività dei partiti, antagonista e per questo protagonista, punto di riferimento di quasi tutti i movimenti progressivi, è stagione ormai trascorsa [23]. Nell'odierna congiuntura politica collaborativa, che in qualche modo il sindacato ha accettato, esso si trova costretto a rimeditare sulla propria strategia, sulla propria collocazione nel sistema politico. E, come spesso succede nelle fasi di attesa, in cui la caduta di tensione è inevitabile, il discorso si sposta dal cuore ai piedi: dal « dove andare » al « come andare ». Diviene centrale il tema dell'organizzazione, il dibattito e l'autocritica si trasferiscono su questo.

In un simile contesto si spiega l'attenzione e la rivalutazione nei confronti di strumenti quali il referendum, in quanto ritenuti capaci di sanare situazioni di scollamento o di non sufficiente partecipazione tra strutture sindacali e lavoratori [24]. Non mi pare, però, che si rifletta a sufficienza sui possibili e probabili effetti politici di lungo periodo che una tale opzione metodologica potrebbe determinare: l'acutizzarsi di processi di rottura dell'unità tra le organizzazioni dei

[23] È d'obbligo il rinvio al noto saggio di Pizzorno, « I sindacati nel sistema politico italiano: aspetti storici », *RTDP*, 1971, p. 1510. Si vedano anche le considerazioni di Giugni, « Sindacato anni '80 », *La Repubblica*, 17.1.1980.

[24] In favore del referendum si pronunciano soprattutto esponenti della Uil. Così Liverani — segretario confederale di tale sindacato —: « Il problema della democrazia e della partecipazione è certamente sempre prioritario per il movimento sindacale, ed è in questo senso che la Uil sostiene la necessità di affiancare ai vari modi di consultazione dei lavoratori anche il referendum, non per dividere i lavoratori o 'radicaleggiare', ma per uscire dal limbo delle non decisioni su temi dibattuti anche allo spasimo, senza che sia maturata una decisione convinta attraverso i normali canali della federazione unitaria, dai consigli dei delegati al direttivo medesimo » (Liverani, « Evitiamo di contarci per tessere di partito », *Rinascita*, 1980, 15, p. 12). Nel medesimo senso

lavoratori e insieme di recessione della loro stessa autonomia dalle forze politiche [25].

Con queste considerazioni non intendo negare che esiste effettivamente il problema di una maggiore democrazia (e di una minore burocrazia) nel sindacato, che alcune invenzioni degli anni ruggenti devono essere rimeditate, che, in particolare, l'esperienza dell'assemblearismo e dei consigli debba essere rivista e probabilmene rivissuta [26]. Ritengo tuttavia — e lo ribadisco — che il nodo dell'organizzazione del sindacato, dei suoi strumenti operativi, debba essere affrontato insieme al tema del ruolo che esso intende assolvere nella presente congiuntura e degli obiettivi che si prefigge: di governo, di mediazione (attraverso la burocratica commistione di rappresentanti sindacali in una miriade di organismi, comitati, sottocomitati consultivi o pseudoamministrativi: una delle faccie più patetiche del-

e sulla stessa rivista, già prima, Sambucini — segretario confederale della Uil —: « I lavoratori devono poter votare su precise scelte alternative, sulla opportunità o meno di proclamare uno sciopero, così come sulla congruità o meno di un dato accordo sindacale. Il referendum è in questo senso... uno strumento autentico di democrazia sindacale, capace, se rigorosamente praticato, di esorcizzare fittizie e miracolistiche soluzioni, come il risolvere per via burocratica problemi che sono essenzialmente politici » (Sambucini, « Il rischio delle tentazioni egemoniche », *Rinascita*, 1980, 12, p. 14).

[25] In seguito alla pubblicazione nel febbraio 1980 dei risultati, per certi versi clamorosi, dell'inchiesta condotta dal Pci sui lavoratori della Fiat a Torino (i quali in buona misura sembrano valutare positivamente il loro lavoro, ritenere auspicabile una collaborazione con il « padrone » e indicare nella Germania il paese in cui i lavoratori hanno più potere: cfr. Accornero, « Le idee dell'operaio Fiat su lavoro, sindacato, politica », *Rinascita*, 1980, 8, nonché Turani, « L'operaio Fiat ha cambiato pelle », *La Repubblica*, 22.2.1980) si è aperto sulla rivista comunista un interessante dibattito sull'attuale situazione del sindacato, introdotto da un articolo di Chiaromonte. Il quale, rilevando, tra l'altro, come l'obiettivo della unità organica tra i sindacati non è stato raggiunto, sollecita la revisione di tutti gli strumenti ad esso finalizzati, tra cui: il sistema delle incompatibilità tra cariche politiche e incarichi sindacali e la pariteticità negli organismi della federazione unitaria (Chiaromonte, « Il mestiere del sindacato », *Rinascita*, 1980, 8, p. 9). Sulla riflessione di Chiaromonte si sono successivamente confrontati i principali esponenti dei sindacati confederali (cfr. Rinascita dal n. 9 al n. 17, 1980).

[26] Si è constatato, per esempio, che « il sindacato non è mai stato un sindacato dei consigli » e che « il sindacato dei consigli ha funzionato come strumento di partecipazione solo nei momenti della mobilitazione e della lotta » (G. Romagnoli, « Forse troppe le attese proiettate sui consigli », *I Consigli*, 1979, 64-65, p. 16). Alla stessa stregua per Amendola « ... i nuovi organi che possono avere avuto, in un primo momento, una funzione rinnovatrice sostituendo le vecchie e sclerotiche commissioni interne... hanno perso in molte fabbriche il loro carattere e non sono riusciti ad assicurare la partecipazione e la rappresentanza dell'intera massa degli operai, dei tecnici, degli impiegati.

l'Italia « corporativa » della fine di questo decennio [27]), o, invece, di articolato controllo sociale?

Se il sindacato decide di orientarsi in quest'ultima direzione, ecco che allora può effettivamente venire a maturazione la questione del rapporto tra sindacato e referendum. Ma si tratterebbe, probabilmente, non tanto dei referendum in ambito aziendale, categoriale o intercategoriale, quanto dei referendum nella « città », forieri di creare nella stessa fabbrica nuovi spazi di potere e di libertà per i lavoratori, nel momento in cui essi, come cittadini, acquisiscono maggiore peso e consapevolezza politica. L'apertura del sindacato a questi referendum, a questa democrazia diretta, comporterebbe una sua più stabile e meno equivoca collocazione nella società civile, accanto a quei movimenti che lottano per una diversa qualità della vita, per una diversa civiltà giuridica, per un diverso modello di sviluppo [28].

Oggi siamo arrivati al punto che, in molte grandi fabbriche, ed in particolare alla Fiat, è cresciuta la percentuale degli assenti alle riunioni e persino il numero degli operai dichiaratisi ammalati nei giorni di sciopero. Oggi non si sa, in assenza di votazioni effettuate con voto segreto e controllato, il numero dei partecipanti al voto, gli astenuti, le schede bianche o quello dei voti contrari alle proposte del sindacato... » (Amendola, « Interrogativi sul caso Fiat », *Rinascita*, 1979, 43, p. 14).

[27] Sul punto sia consentito rinviare alle considerazioni di Bettinelli, « Genericismo partecipatorio e controllo sociale », *PD*, 1976, p. 527 ss. e Onida, « Le istituzioni regionali e la partecipazione dei sindacati », *Prosp. sind.*, 1976, 1, p. 12 ss.

[28] L'adesione esplicita delle organizzazioni dei lavoratori a campagne referendarie non è estranea alla recente storia del movimento sindacale. Nel 1971, infatti, i sindacati dei metalmeccanici (Fim, Fiom, Uilm) parteciparono al Comitato nazionale per le libertà politiche e sindacali che si proponeva l'indizione di un referendum contro le norme del codice penale incriminatrici dei reati politici d'opinione e sindacali. Nel 1974 la Uil si espresse formalmente contro l'abrogazione della legge istitutiva del divorzio e, nell'anno seguente, la stessa organizzazione sindacale insieme ad altri gruppi politici si fece promotrice della richiesta di referendum abrogativo delle « norme fasciste ed autoritarie del codice penale, in particolare quelle riguardanti i reati d'opinione, i diritti sindacali... ». (Nella mozione all'uopo approvata dal comitato centrale della Uil, il 18-19.2.1975, tale sindacato si dichiarava « convinto che l'unità democratica di classe, laica, repubblicana, socialista di tutti i lavoratori deve essere difesa, sollecitata, conquistata anche attraverso l'assunzione di sempre maggiori e precise responsabilità di difesa dei diritti costituzionali e civili nel paese e di ogni cittadino, contro i sempre più articolati, gravi, complessi attentati che il sistema rivolge al più libero dispiegarsi del confronto politico... »: cfr., *Per un altro 13 maggio*, a cura del Partito radicale, Roma, 1975, p. 26).